

Следует отметить, что какого бы уровня ассоциации не достигло товарищеское объединение, одной из основных сфер его деятельности оставалась торговля. Периодическая и стационарная сферы рынка, дополняя друг друга, обслуживали население как города, так и деревни. Четкого размежевания их, как это было в центральных районах России, здесь не произошло. В исследуемый период в торговлю были втянуты все слои общества: крестьяне, мещане, дворяне, купцы. Каждый занял свою нишу в этой слаженной системе товарного рынка. Факты свидетельствуют об активном развитии купцами в крае более передовой сферы рынка – стационарной. Однако, по сравнению с центральными районами, выявляется большое отставание в темпах ее распространения в сельской местности, и форме производственной организации, еще достаточно примитивной и убогой.

В условиях российской модернизации региональное купечество претерпевает большие изменения разной степени интенсивности: кардинальные – в предпринимательской деятельности, значительные, но не опровергающие традиций – в культуре, образе жизни, внешнем облике и, в конечном счете – в менталитете. Провинциальное купечество сумело адаптироваться к изменяющимся социокультурным условиям. Третье сословие «не превращается в призрак», оно самоидентифицируется, сохраняя свой стержень, свои корпоративные устои.

С.В. Любичанковский

Оренбург

УРАЛЬСКИЙ РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМЫ ДЕКОНЦЕНТРАЦИИ ВЛАСТИ

Под децентрацией понимается делегация части властных полномочий от вышестоящих органов государственного управления нижестоящим. В основе проблемы децентрации власти в Российской империи лежала очень подробная нормативно-правовая регламентация деятельности органов управления на местах. Такая система могла существовать только в условиях регулярного пересмотра законодательства на его соответствие новым реалиям, особенно в условиях активно протекающего в стране и набирающего обороты модернизационного процесса. Здесь и произошел сбой⁶⁹⁶. «Запаздывание» законодателя в поздней имперский период превратило подробность законодательной регламентации деятельности системы управления в тормоз развития страны. В этих условиях исправить ситуацию могло только перераспределение полномочий между выше- и нижестоящими уровнями власти, наделение последних правами самостоятельно принимать решения в требующих оперативной реакции ситуациях.

В этой связи представляется закономерным появление данной темы в рамках обсуждения вопроса о губернской реформе, которое происходило в 1898 – 1904 гг. 12 февраля 1898 г. МВД в специальном циркуляре губернаторам объявило о разработке губернской реформе применительно к территории центральной России, представив ее примерный план. Министр И.Л. Горемыкин запрашивал у начальников губерний их «личные... соображения» по проблеме⁶⁹⁷. Эти заключения, собранные в течение 1898 – 1900 гг., были затем дополнены губернаторскими отзывами на «журнал занятий» комиссии по преобразованию губернского управления под председательством В.К. Плеве (1903 г.)⁶⁹⁸.

⁶⁹⁶ Об этом подробнее см.: Любичанковский С.В. Структурно-функциональный подход к истории местного управления Российской империи (1907-1917 гг.) / Поволжский филиал ИРИ РАН. Оренбург, 2005. С.92-107.

⁶⁹⁷ Циркулярное письмо министра внутренних дел И.Л. Горемыкина губернаторам // Губернская реформа в заключениях губернаторов Уральского региона на рубеже XIX-XX вв.: Сборник документов / Пред., вступит. статья, комментарии и публ. С.В. Любичанковского. Оренбург, 2006. С.20-32.

⁶⁹⁸ Циркулярное письмо министра внутренних дел В.К. Плеве губернаторам // Там же. С.52-53.

Итак, проектирование губернской реформы в предреволюционный период предполагало выяснение и анализ позиции местной управленческой элиты. Руководство Уральского региона приняло активное участие в этом процессе. В ходе целенаправленной поисковой работы в архивах нам удалось выявить документы, в которых соответствующие чиновники излагали свое видение проблемы. Их авторами были оренбургский губернатор В.И. Ершов (1898 г.), вятский губернатор Н.М. Клингенберг (1900 г.), уфимский губернатор И.Н. Соколовский (1903 г.) и вятский губернатор П.Ф. Хомутов (1903 г.).⁶⁹⁹

Следует подчеркнуть, что в проекте И.Л. Горемыкина ни слова не говорилось о необходимости деконцентрации власти в России. О необходимости этого шага как об одной из насущных потребностей государства было заявлено только в проекте В.К. Плеве. Тем не менее, можно констатировать, что руководители региона уже в конце XIX в. сочли важным поставить перед правительством вопрос о необходимости перераспределения властных полномочий в рамках существующей вертикали власти, показав тем самым большую заинтересованность в решении этой проблемы.

В записках уральских губернаторов о губернской реформе содержалось единодушное указание на чрезмерную централизацию отношений в рамках системы «МВД – губернская администрация – нижестоящие учреждения». Так, В.И. Ершов писал о «весьма обильной, но не имеющей особо важного значения переписке, исходящей ныне за подписью губернатора» и о том, что даже в сфере «маловажных дел, не подлежащих коллегиальному обсуждению и не требующих особого взгляда и направления руководящей власти», начальники отделений губернского правления не могли проявлять самостоятельность, а должны были испрашивать разрешения председателя⁷⁰⁰. И.Н. Соколовский оговаривал, что губернатора следует освободить «от излишнего, невызываемого необходимостью труда» по подписанию целого ряда бумаг принципиального содержания в пользу вице-губернатора и начальников соответствующих отделений. Например, по резолюциям начальников отделений, санкционируемых вице-губернатором, «должны быть делаемы распоряжения о доставлении разных сведений и заключений... о выдачах прогон, суточных, ... о состоявшемся уже определении, перемещении и увольнении должностных лиц»⁷⁰¹. П.Ф. Хомутов, предвосхищая деятельность центральных властей, вообще дал целый конкретный перечень вопросов, которые следовало бы передать из МВД в ведение губернского правления, из губернского правления – в другие учреждения, в рамках губернского правления – от вышестоящих чиновников к нижестоящим⁷⁰².

Можно предположить, что именно в результате многочисленных сигналов с мест в МВД было принято решение заняться, в дополнение к проекту реформы губернского управления, и проблемой излишнего сосредоточения власти в министерстве. 31 марта 1898 г. на места был разослан для ознакомления «Перечень дел, которые могли бы быть разрешаемы властью губернского или областного начальства, взамен существующего ныне порядка о представлении таковых дел на разрешение Министерства Внутренних Дел»⁷⁰³.

В ведение губернаторов предполагалось передать следующие дела: 1) увольнение в заграничный отпуск чиновников до 2-х месяцев; 2) разрешение перевозки внутри империи

⁶⁹⁹ Записка В.И. Ершова о губернской реформе // Государственный архив Оренбургской области (ГАОО). Ф.10. Оп.1. Д.175. Л.60-64об.; Записка Н.М. Клингенберга о губернской реформе // Государственный архив Кировской области (ГАКО). Ф.582. Оп.43а. Д.90. Л.2-11, 38об.-41; Записка П.Ф. Хомутова о губернской реформе // ГАКО. Ф.583. Оп.603. Д.607. Л.1-9; Записка И.Н. Соколовского о губернской реформе // Центральный государственный исторический архив Республики Башкортостан (ЦГИА РБ). Ф.И-9. Оп.1. Д.655. Л.4об.-20об.

⁷⁰⁰ ГАОО. Ф.10. Оп.1. Д.175. Л.61об.-62.

⁷⁰¹ ЦГИА РБ. Ф.И-9. Оп.1. Д.655. Л.20об.

⁷⁰² ГАКО. Ф.583. Оп.603. Д.607. Л.2-2об., 4об.5об., 7-8.

⁷⁰³ ГАОО. Ф.10. Оп.1. Д.175. Л.30-31.

из одного места в другое тел, преданных земле; 3) разрешение лотереи на сумму до 1500 руб.; 4) утверждение проектов уставов и положений разных обществ по утвержденным ранее министерством нормальным уставам; 5) разрешение выдачи поднадзорным пособия на одежду и обувь.

В ведение центрального губернского органа – губернского правления планировалось передать еще ряд дел: 1) об учреждении новых полицейских должностей на средства городов по ходатайствам городских управ; 2) о разрешении ходатайств общественных учреждений и частных обществ и лиц об учреждении должностей полицейских урядников на счет указанных учреждений, обществ и лиц; 3) о приеме в русское подданство иностранцев по истечении пяти лет со времени выдачи свидетельств о признании их водворенными в пределах империи; 4) о разрешении построения неправославных церквей на основании утвержденных в установленном порядке проектов, если у местного епархиального начальства не будет возражений; 5) об истребовании из Капитула Орденов установленных за беспорочную пятилетнюю службу в полиции медалей для выдачи нижним чинам полицейских и пожарных команд, которые по представлениям исправников и полицмейстеров удостоиваются губернатором награждения; 6) об утверждении приговоров мещанских обществ относительно назначения жалованья должностным лицам мещанских управ и сиротских судов; 7) о назначении пенсий и единовременных пособий в установленном пенсионным уставом размере выходящим в отставку чиновникам, служившим на жалованье из городских доходов, а также их семьям, если городские общественные учреждения изъявят на то согласие; 8) о назначении пенсий и единовременных пособий из городских доходов нижним полицейским чинам за выслугу указанных в законе сроков в одной и той же полицейской команде, а также вдовам этих чинов; 9) о разрешении двухмесячных отпусков, с сохранением содержания, лицам, определение которых на должности совершается властью министерств и ведомств; 10) о разрешении возникающих в местных общественных учреждениях планов по устройству электрического освещения; 11) об определении на должности земских врачей и фельдшеров, фармацевтов и аптекарских учеников; 12) об определении сверх штата повивальных бабок; 13) об извлечении из могил мертвых тел для перевозки в другое место; 14) об учреждении аптек без согласия на то прочих содержателей, когда существование их признается нужным и возражения их неуважительными; 15) об определении на службу и увольнении с нее младших губернских ветеринаров и ветеринарных фельдшеров скотопрогонных трактов; 16) об определении на государственную службу земских и городских ветеринаров; 17) разрешение разных ходатайств скотовладельцев по доставке гуртового и сельскохозяйственного скота, составляющих изъятия из установленных правил.

Анализ предложений министерства 1898 г. позволяет заключить, что де-факто речь шла о передаче из ведения МВД в ведение губернских администраций самых незначительных дел, принятие решений по которым в регионах лишь в самой малой степени избавили бы последних от плотной опеки центра.

Как уже было сказано выше, данный перечень предложений по децентрации власти был спущен в губернии с ознакомительной целью. Местные власти должны были уведомить центр в случае наличия у них каких-либо возражений. Конечно, это было в большой степени формальным актом, поскольку ожидать отказа от новых полномочий, которые бы хоть в какой-то степени избавили администрацию от многомесячной переписки со столицей и увеличили бы оперативность реагирования на запросы с мест, было маловероятно. Отказов и не последовало. Однако губернские власти использовали сложившуюся ситуацию (запрос центра), чтобы указать на насущную необходимость передачи им и более серьезных полномочий. В качестве примера приведем составленный в Оренбургском губернском правлении «Список делам, разрешение коих могло бы быть

представлено Губернскому Начальству, взамен существующего ныне порядка о предоставлении таковых дел на разрешение Министерства Внутренних Дел»⁷⁰⁴.

Губернское правление предлагало министерству передать в свое ведение следующий комплекс дел: 1) об определении на должности до VIII класса включительно лиц, не имеющих классных чинов; 2) о разрешении обеспечивать продовольственные запасы вместо ржи и пшеницы другими родами хлеба, в зависимости от местных условий; 3) о разрешении засыпки в общественные магазины ржи вместо овса; 4) о разрешении ссуд на посев и продовольствие из второй половины общественных хлебных и денежных запасов; 5) о сложении начетов и взысканий, признанных к поступлению не благонадежными, на сумму до 300 руб.; 6) о сложении со счетов платежей, следующих за лечение и содержание в больницах приказа общественного призрения неимущих людей, на сумму до 300 руб.; 7) о разрешении постройки церквей смешанной конструкции; 8) об утверждении таксы сборов за перевоз на паромов, содержащихся обывателями на свои средства; 9) об изменении границ сельских врачебных участков, а также о перемещении места жительства врачей приемных покоев и фельдшерских пунктов участковых врачей; 10) об определении на службу и увольнении с нее сверхштатных ветеринаров; 11) о перемещении ветеринаров скотопрогонных трактов в пределах губернии на равные мест.

Сравнение региональных и столичных предложений по деконцентрации власти позволяет утверждать, что региональное видение проблемы был более продуманным, поскольку в случае реализации позволяло, без всякой угрозы узурпации власти Петербурга, значительно повысить оперативность рассмотрения вопросов местной жизни, повысив тем самым эффективность государственного управления. Однако ни региональные, ни даже министерские предложения в конце XIX в. воплощены на практике не были.

Потребность в деконцентрации властных полномочий ощущалась к началу XX в. настолько сильно, что нашла отражение в Высочайшем манифесте 26 февраля 1903 г., известном под названием «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка», и в деятельности в мае-декабре 1903 г. Особого Совещания «о передаче дел, имеющих местное значение, из центральных государственных учреждений в учреждения местные», под председательством члена Государственного Совета С.Ф. Платонова⁷⁰⁵. Участники последнего с самого начала связали свою деятельность с проектируемой губернской реформой. В подоплеке этого подхода лежало опасение министерств и ведомств, не подчиненных министру внутренних дел, передавать свои значимые властные полномочия прочно включенным в систему МВД губернаторам, то есть, в конечном итоге, усиливать власть министра внутренних дел. Политическая конъюнктура момента завязанная на острой конкурентной борьбе за «первенство» в правительстве между С.Ю. Витте и В.К. Плеве, фактически делала указанный подход доминирующим среди неподвластных МВД управленцев высшего звена. Формально соглашаясь с необходимостью деконцентрации власти, они на практике соглашались отдать губернским администрациям только «маловажные и малоценные» функции.

В результате на совещании были составлены два сводных перечня дел: в одном были помещены «дела, кои предполагается передать на разрешение местной власти» лишь после проведения губернской реформы; в другом списке были зафиксированы те дела, которые ведомства готовы были передать на места, не ожидая указанного преобразования⁷⁰⁶. Второй список был на порядок меньше первого.

Ниже в систематизированном виде приведены новые полномочия губернских администраций (губернаторов и губернских правлений), переданные им по решению Совещания С.Ф. Платонова от 16 декабря 1903 г.

⁷⁰⁴ Там же. Л.34-35.

⁷⁰⁵ Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф.1234. Оп.1. Д.1. Л.1-524.

⁷⁰⁶ Там же. Л.449-449об.

На самостоятельное решение губернаторов были переданы следующие дела: 1) разрешение принятия пожертвований и отказов по духовным совещаниям на надобности местного общественного призрения; 2) производство врачам и ветеринарам добавочного содержания за исполнение обязанностей по вакантным должностям из надлежащих источников; 3) определение пенсий и единовременных пособий городовым; 4) назначение тюремным надзирателям прибавок к содержанию за каждые пять лет службы в тюремной страже; 5) внесение в Комитет о службе чинов гражданского ведомства и о наградах представлений о награждении частных лиц медалями за подвиги человеколюбия; 6) внесение в Комитет о службе чинов гражданского ведомства и о наградах представлений о награждении лиц, служащих по крестьянскому общественному управлению, медалями и почетными кафтанами; 7) переписка с Капитулом орденов о награждении чинов тюремной стражи за беспорочную службу; 8) испрошение из Капитула орденов медалей с надписью «За беспорочную службу в полиции», подлежащих выдачи нижним полицейским чинам; 9) утверждение штатов и положений адресных столов, содержащихся на городские средства; 10) разрешение выпускать в свет в форме периодических изданий листки объявлений, если их содержание ограничивается исключительно объявлениями и справочными сведениями; 11) разрешение на крещение мусульман и язычников по католическому, протестантскому армяно-григорианскому обрядам; 12) разрешение на переход из одного неправославного вероисповедания в другое; 13) утверждение в должности проповедников протестантских церквей и увольнение их от должностей; 14) назначение сверхштатных ветеринарных врачей на учреждаемые министром внутренних дел должности этих врачей; 15) назначение ветеринарных фельдшеров на скотопрогонных трактах.

По соглашению с управляющим казенной палатой губернатор мог также принимать решения: 16) по определению числа членов, избираемых в раскладочные присутствия земскими и городскими учреждениями; 17) по определению числа членов, избираемых в раскладочные присутствия купеческими и биржевыми обществами, а также местными совещательными по торговле и промышленности учреждениями.

По соглашению с управлениями земледелия и государственных имуществ губернатор давал разрешение: 18) на созыв местных (уездных и сельских) съездов сельских хозяев; 19) на устройство местных (уездных и сельских) сельскохозяйственных выставок, без испрошения пособия.

Губернскому правлению, при участии членов губернской ученой архивной комиссии, было передано только одно дополнительное полномочие: уничтожение непоименованных в законе архивных дел губернских архивов.

Анализ приведенного перечня показывает, что даже по сравнению со скромными предложениями 1898 года реализованная на практике перед революцией 1905 года децентрализация власти была чрезвычайно урезана в предметном объеме передаваемых на губернский уровень полномочий и проблему, конечно, не ликвидировала. Передача более или менее «ценных» функций на места была оставлена «на потом» и не была воплощена в жизнь вплоть до революционного взрыва 1917 г.

Обращает на себя внимание и тот факт, что за период с 1898 по 1903 г. кардинально изменилась министерская позиция по вопросу о субъекте передаваемых на губернский уровень полномочий. Если в конце XIX в. речь шла о том, чтобы наделить дополнительной властью в первую очередь центральную губернскую коллегию — губернское правление, то в начале XX в. основной объем новых полномочий считали возможным доверить только губернатору как председателю большинства губернских коллегий. Таким образом, в центре и на местах в понимание проблемы децентрализации власти вкладывали несколько разных практический смысл, что ярко проявлялось при детализации путей решения этой проблемы. На этом уровне обнаруживалось несовпадение подходов. Столичные авторы содержание децентрализации видели в передаче полномочий от министерств, в первую очередь, МВД, к губернской

администрации, в первую очередь, к губернатору. Местные же разработчики реформы делали ударение на необходимость перераспределения полномочий от губернатора к нижестоящим учреждениям и должностным лицам. Оба подхода взаимно дополняли друг друга, а каждый в отдельности – защищал интересы абсолютно конкретного института власти, в недрах которого и создавался тот или иной проект. Защита интересов заключалась в «сбрасывании» с себя обременительных полномочий в пользу подчиненных инстанций.

«Региональный» подход к решению проблемы децентрализации, предусматривающий перераспределение ответственности внутри губернии, в исследуемый период реализован не был, поскольку не нашел поддержки в центре. «Столичный» же подход был частично реализован, что связано с деятельностью вышеупомянутого совещания под руководством С.Ф. Платонова. Такое одностороннее решение проблемы децентрализации власти еще более актуализировало другую застарелую проблему губернского управления – перегруженность губернаторов. Удобный для реформирования момент был безвозвратно упущен.

В.П. Микитюк
Екатеринбург

ВИНОКУРЕННАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ ПЕРМСКОЙ ГУБЕРНИИ В УСЛОВИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВИННОЙ МОНОПОЛИИ (1895 – 1914 ГГ.).

История винокуренной промышленности Пермской губернии не получила должного отражения в научной литературе, что во многом объясняется слабой обеспеченностью данной темы полноценными источниками. Изучение истории винокуренной промышленности представляется важным и актуальным. Оно не только дает богатейший материал по истории отрасли, но и дает возможность выявить степень эффективности государственной политики в области винокурения и виноторговли. В данной статье исследуются некоторые аспекты введения винной монополии в Пермской губернии, а также влияние монополии на частную винокуренную промышленность.

В начале января 1895 г. газета «Екатеринбургская неделя» обрадовала читателей следующей новостью: «С нового года вводится в действие положение о казенной продаже питей пока в виде опыта только в четырех губерниях: Пермской, Уфимской, Оренбургской и Самарской. По воле почившего императора Александра III опыт этот предпринят для ограждения народной нравственности и народного здоровья от растлевающих влияний нынешнего питейного заведения, которые вместе с тем причиняют народу неисчислимый материальный вред, подтачивая в самом корне его благосостояние»⁷⁰⁷.

Сообщение «Екатеринбургской недели» о введении казенной продажи питей, то есть государственной винной монополии, не являлось новостью ни для большинства потребителей горячительных напитков, ни для виноторговцев и владельцев винокуренных заводов. Слухи о возможности введения казенной винной монополии долгие годы носились в воздухе, с каждым годом приобретая все более ясные и четкие очертания.

Первое время владельцы винокуренных заводов и виноторговцы, не зная точных планов правительства, нервозно воспринимали любые известия о винной монополии. Заводчиков пугали слухи о введении полной монополии, предусматривавшей тотальное вытеснение частных предпринимателей и из виноторговли и из области производства спиртных напитков. Кроме того, ходили слухи о том, что будущая монополия будет иметь конфискационный характер. Владельцы винокуренных заводов и кабаков опасались возможности конфискации предприятий и помещений торговых заведений. В среде

⁷⁰⁷ Екатеринбургская неделя. 1895, 1 янв. С.6.